

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2018). *Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/51). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60610-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 22. November 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Prüfungsmaßstab.....	3
II.	Bisherige verfassungsrechtliche Diskussion	3
III.	Vereinbarkeit mit der Landesverfassung.....	5
1.	Haushaltsverfassungsrechtlicher Rahmen	6
a)	Verankerung und Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts.....	6
b)	Zulässigkeit von Doppelhaushalten.....	7
c)	Vorherigkeitsgebot	7
aa)	Keine bloße Ordnungsvorschrift	8
bb)	Folgerungen für den Haushaltsplan des Wahljahres	9
cc)	Folgerungen für den Haushaltsplan des Haushaltsjahres nach der Wahl.....	10
d)	Regelungen zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren.....	11
e)	Änderungen des Haushalts.....	12
aa)	Zulässigkeit von Nachtragshaushaltsplänen.....	12
bb)	Aufhebung des Haushaltsgesetzes	13
cc)	Initiativrecht	13
2.	Vereinbarkeit mit den Vorgaben zur Begrenzung der Wahlperiode als Bestandteil des Demokratieprinzips.....	15
a)	Diskontinuität	15
b)	Periodizität	16
c)	Revisibilität.....	21
3.	Verbot des Rechtsmissbrauchs.....	23
IV.	Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht	23
V.	Ergebnis.....	24

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, rechtsgutachterlich zu untersuchen, ob es mit höherrangigem Recht vereinbar ist, dass ein Landeshaushalt über die laufende Wahlperiode hinausgeht, wie dies der Entwurf für den Doppelhaushalt 2019/2020¹ vorsieht.

B. Stellungnahme

I. Prüfungsmaßstab

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne sind unzulässig, soweit sie gegen höherrangiges Recht verstoßen. Haushaltspläne des Landes werden nach Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Als höherrangiges Recht kommen daher insbesondere die Landesverfassung, das Grundgesetz und einfaches Bundesrecht sowie das EU-Recht in Betracht. Einfaches Landesrecht wie die Landeshaushaltsordnung (LHO) ist hingegen kein Prüfungsmaßstab für die durch Parlamentsgesetz festgestellten Haushaltspläne.

Ausdrückliche Verbote für wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne enthalten die genannten Rechtsbereiche nicht. Die Festsetzung eines Haushaltsplans für einen Zeitraum, der in die Legislaturperiode des nächsten Landtages fällt, könnte jedoch gegen die das Budgetrecht des Parlamentes ausformenden Bestimmungen der Haushaltsverfassung oder die Vorgaben zur Begrenzung der Wahlperiode, die wesentlicher Bestandteil des Demokratieprinzips sind, verstoßen.

II. Bisherige verfassungsrechtliche Diskussion

Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die sich explizit mit der Fragestellung auseinandergesetzt hat, liegt, soweit ersichtlich, nicht vor.

Im juristischen Schrifttum wurde die Frage bislang nur cursorisch angesprochen und unterschiedlich beantwortet. So wird teilweise vertreten, dass die Dauer einer Wahlperiode nicht überschritten werden dürfe, da damit das Budgetrecht des Parlamentes weitgehend

¹ LT-Drs. 6/9216.

entwertet würde.² Andere Autoren halten die Überschreitung der Wahlperiode hingegen für zulässig und verweisen insbesondere auf die Möglichkeit eines Nachtragshaushaltes.³ Differenzierend fällt die Bewertung von *Tappe*⁴ für den Bundestag aus: Wenn zu Beginn einer vierjährigen Wahlperiode versucht würde, einen Fünfjahreshaushalt zu verabschieden, sei dies mit dem Budgetrecht des Parlaments nicht zu vereinbaren, da das fehlende Initiativrecht des Parlaments anders als bei „normalen“ Gesetzen zu einer Selbstbindung des Gesetzgebers führe, die wohl dem Prinzip der Demokratie als Herrschaft auf Zeit widerspreche. Anders liege der Fall, wenn ein an sich zulässiger Ein- oder Zweijahreshaushalt über die Wahlperiode hinausreiche: Da jeder Haushalt von Verfassungs wegen das gesamte Jahr beplanen müsse, finde eine Überschreitung der Wahlperiode regelmäßig alle vier Jahre statt. Sie könne daher schwerlich unzulässig sein.

Darüber hinaus liegen mehrere Rechtsgutachten zu dieser Problematik vor. Zwei Gutachten wurden im Auftrag von Oppositionsfractionen des Brandenburger Landtags erstellt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein Haushaltsplan, der vollständig in die Wahlperiode des Siebenten Landtags fällt, dem demokratischen Prinzip der Herrschaft auf Zeit widerspreche, und dass dies insbesondere durch die Möglichkeit eines Nachtragshaushaltes nicht kompensiert werde.⁵ Zu einem anderen Ergebnis kommt ein Gutachten des Wissenschaft-

² So jeweils für den Bundestag *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 61; *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 41; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand Dez. 2013, Art. 110, Rn. 135.

³ Für Thüringen: *Ohler*, in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 99 Rn. 10, mit dem ergänzenden Hinweis, dass sich auch der Grundsatz der Diskontinuität nur auf Gesetzesvorlagen, nicht aber auf geltende Gesetze erstrecke; für den Bundestag: *Pünder*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl. Stand Dez. 2008, Art. 110 Rn. 53: Von gravierender Bedeutung sei die Senkung des Legitimationsniveaus nicht, da die Möglichkeit der Änderung durch einen Nachtragshaushalt bleibe; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 9; *ders.*, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, S. 1198 mit Fn. 139; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Losebl. Stand Dez. 2004, Art. 110 Rn. 59; *Piduch*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Losebl. Stand. 1977, § 12 Rn. 1, der die Aufstellung eines Doppelhaushalts zur Vermeidung von Verzögerungen beim Wechsel der Legislaturperiode sogar anrät; für kommunale Haushalte *Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 312.

⁴ *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 101 mit Fn. 415.

⁵ *Gröpl*, Rechtsgutachten zur Frage der Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts des Landtags Brandenburg wegen des Zeitpunkts der geplanten Einbringung und Verabschiedung des Doppelhaushalts des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020, erstattet im Auftrag der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, 2018 (nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung des „Budgetrechts des Siebenten Landtags“); *Schachtschneider*, Die Verfassungsmäßigkeit des von der Landesregierung in den Landtag eingebrachten Doppelhaushalts 2019/2020 für das Land Brandenburg, Gutachten im Auftrag der Landtagsfraktion der Alternative für Deutschland, 2018, der eine Zulässigkeit nur annimmt, wenn das Haushaltsjahr „zu einem kleinen Teil“ in die Wahlperiode des nachfolgenden Landtages reicht. Die Gutachten sind hier abrufbar:

lichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz.⁶ Aus dem Demokratieprinzip ergebe sich der Grundsatz der Herrschaft auf Zeit und damit das grundsätzliche Erfordernis der Revisibilität parlamentarischer Entscheidungen. Das Haushaltsgesetz sei zwar grundsätzlich revisibel, aber es bestehe die Besonderheit, dass das Initiativrecht für einen Nachtragshaushalt ausschließlich bei der Regierung liege. Allerdings habe der Landtag Rheinland-Pfalz ausreichende Möglichkeiten, eine Änderung des Haushaltsgesetzes herbeizuführen. Selbst wenn zwischen Parlament und Regierung nach Ausschöpfung aller formellen und informellen Mittel keine Einigung über den Nachtragshaushalt herbeizuführen sei, bleibe die Möglichkeit, dass das Parlament seine Forderung auf Vorlage eines Nachtragshaushalts durch die Ankündigung eines Verfahrens nach Art. 99 Abs. 2 Landesverfassung Rheinland-Pfalz, mit dem der Regierung das Vertrauen entzogen werden kann,⁷ durchsetzt. Auch unter dem Gesichtspunkt der Oppositionsrechte und des Verbots des Rechtsmissbrauchs ergäben sich keine durchgreifenden Bedenken zu einem wahlperiodenübergreifenden Doppelhaushalt.

III. Vereinbarkeit mit der Landesverfassung

Die bisherige verfassungsrechtliche Diskussion der Problematik zeigt, dass die Zulässigkeit wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne eng mit der Frage verknüpft ist, welche Entscheidungsspielräume dem neugewählten Parlament zukommen. Dies ist im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder nicht einheitlich geregelt, sodass auch die Frage der Zulässigkeit solcher Haushaltspläne nicht notwendig einheitlich zu beantworten ist. Für die Rechtslage in Brandenburg kommt es daher entscheidend auf die nähere Ausgestaltung des Budgetrechts des Landtags in der Landesverfassung an. Daher wird im Folgenden zunächst der haushaltsverfassungsrechtliche Rahmen dargestellt, bevor auf die Vereinbarkeit wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne mit den Vorgaben zur Begrenzung

<https://www.cdu-fraktion-brandenburg.de/index.php?ka=1&ska=1&idn=1586>

<https://afd-fraktion-brandenburg.de/wp-content/uploads/2018/11/Prof.-Dr.-KASchachtschneider-HHGE1920-Brandenburg-Gutachten.pdf>.

⁶ Gutachtliche Stellungnahme vom 13. April 1995; Anlass des Gutachtens waren (nicht umgesetzte) Überlegungen für einen Doppelhaushalt 1996/1997. Die Landtagswahlen fanden im März 1996 statt. Zu den verfassungsrechtlichen Diskussionen in Rheinland-Pfalz siehe auch Plenarprotokoll 12/113, S. 8806 ff.

⁷ Die Landesverfassung Rheinland-Pfalz sieht hier deutlich weitere reichende Möglichkeiten des Landtages vor als die Brandenburger Landesverfassung in Art. 86 und 87 LV: Der Ministerpräsident, die Landesregierung und die Minister bedürfen in Rheinland-Pfalz zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags. Sie müssen zurücktreten, wenn ihnen der Landtag mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl das Vertrauen entzieht.

der Wahlperiode als Bestandteil des Demokratieprinzips („Herrschaft auf Zeit“) und mit dem Verbot des Rechtsmissbrauchs eingegangen wird.

1. Haushaltsverfassungsrechtlicher Rahmen

a) Verankerung und Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts

Das Budgetrecht des Landtags ergibt sich zuvörderst aus Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV, wonach der Haushaltsplan durch (Haushalts-)Gesetz festzustellen ist. Gesetze werden, wie sich aus Art. 81 Abs. 1 LV ergibt, vom Landtag beschlossen oder durch Volksentscheid angenommen. Da gem. Art. 76 Abs. 2 LV Volkinitiativen und damit auch Volksentscheide⁸ zum Landeshaushalt unzulässig sind, liegt die Zuständigkeit für die Feststellung des Haushaltsplans ausschließlich beim Landtag.

Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts gegenüber der Regierung sieht die Landesverfassung insbesondere vor, dass

- alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind (Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV),
- die Regierung ohne festgestellten Haushalt nur eingeschränkt Ausgaben leisten und Kredite aufnehmen darf (Art. 102 LV),
- über- und außerplanmäßige Ausgaben nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses getätigt werden dürfen (Art. 105 LV) und
- über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen ist (Art. 106 Abs. 1 LV).

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne stehen zu dem Budgetrecht des Parlaments in diesem ursprünglichen⁹ Sinne als Recht des Parlaments gegenüber der Exekutive nicht im Widerspruch, da sie vom Parlament durch Haushaltsgesetz festgestellt werden und

⁸ Vgl. *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, S. 510.

⁹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>: „Freilich beinhaltet das Budgetrecht des Parlaments zunächst nur, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in den vor Beginn des Rechnungsjahres durch formelles Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingestellt werden. Historisch zielt dieses Recht des Parlaments auf Machtbegrenzung und Kontrolle der Regierung; es geht auf die konstitutionalistische Konfliktlage zwischen Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert zurück. Der Durchbruch der Budgethoheit des Parlaments wird in Deutschland durch Art. 99 der revidierten preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 markiert ... Art. 69 der Reichsverfassung von 1871, Art. 85 WRV und Art. 110 GG folgen – ebenso wie die Verfassungen der Bundesländer – diesem Vorbild.“ Zu anderen Aspekten des Budgetrechts siehe B.III.2.c).

auch die sonstigen Sicherungen des Budgetrechts in der Landesverfassung unberührt bleiben.

b) Zulässigkeit von Doppelhaushalten

Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV lässt zu, dass der Haushaltsplan für „mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt,“ festgestellt wird. § 9 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HgrG)¹⁰ beschränkt die Möglichkeit von Mehrjahreshaushalten allerdings auf Zweijahreshaushalte (Doppelhaushalte). Die Zulässigkeit von Doppelhaushalten steht unter keinen einschränkenden Bedingungen, insbesondere auch nicht in Bezug auf das Ende der Wahlperiode. Aus diesem „Schweigen der Verfassung“ lässt sich aber nicht ableiten, dass der Verfassungsgeber wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne ohne weiteres zulassen wollte. Da die Frage Anfang der 90er Jahre weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur eine Rolle gespielt hat, dürfte die Problematik dem Landesverfassungsgeber nicht bewusst gewesen sein. Jedenfalls wurde sie bei den Verfassungsberatungen nicht thematisiert.

Allerdings kann festgehalten werden, dass die Landesverfassung eine mehrjährige Haushaltsplanung innerhalb der Wahlperiode gestattet, den „alljährlichen Bittgang der Regierung zum Parlament“¹¹ also als entbehrlich ansieht. Dies gilt auch, wenn innerhalb der Wahlperiode ein politischer Wechsel erfolgt, etwa durch Bildung einer neuen Koalition und Austausch der Minister des alten Koalitionspartners durch den Ministerpräsidenten (Art. 84 LV) oder durch Wahl eines neuen Ministerpräsidenten durch den Landtag im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums (Art. 86 LV). Die Landesverfassung nimmt in solchen Konstellationen in Kauf, dass die neue Regierung – jedenfalls zunächst – an den von der alten Mehrheit im Landtag beschlossenen Haushaltsplan gebunden ist.

c) Vorherigkeitsgebot

Das Budgetrecht des Landtages geht nicht so weit, dass der Landtag frei entscheiden kann, ob und wann er den Haushaltsplan feststellt. Vielmehr ist der Haushaltsplan gem. Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV „vor Beginn des ersten Haushaltsjahres“ festzustellen.

¹⁰ Das Gesetz regelt auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 4 GG für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht.

¹¹ Vgl. *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 152 mit Fn. 9.

aa) Keine bloße Ordnungsvorschrift

Dieses sog. Vorherigkeitsgebot stellt keine unverbindliche Ordnungsvorschrift dar, sondern regelt eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für den Landtag und die Landesregierung. So hat das Bundesverfassungsgericht zu der entsprechenden Vorgabe in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ausgeführt, das Vorherigkeitsgebot habe einen klaren und bestimmten verfahrensrechtlichen Inhalt. Es bestimme den Zeitpunkt, bis zu dem ein Haushaltsgesetz zu verkünden und in Kraft zu setzen ist, nämlich vor Ablauf des vorangegangenen Rechnungsjahres. Alle am Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Verfassungsorgane seien verpflichtet, an der Erfüllung des Vorherigkeitsgebots mitzuwirken. Damit seien auch die Voraussetzungen einer Verletzung eindeutig bestimmt. Auf Verschulden oder pflichtwidriges Verhalten der beteiligten Verfassungsorgane komme es insoweit nicht an.¹²

Grundlegend und auf die Verfassungsrechtslage in Brandenburg übertragbar hat sich der Verfassungsgerichtshof NRW zum Vorherigkeitsgebot (Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW) geäußert.¹³ Das Vorherigkeitsgebot sei keine bloße Sollvorschrift. Es begründe eine zwingende Verpflichtung. Sinn und Zweck des Vorherigkeitsgebots, die Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht zu sichern und die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr zu gewährleisten, sprächen für eine prinzipiell strikte Verbindlichkeit. Der Vorrang des Haushaltsgesetzgebers gegenüber der Exekutive sei nur unzureichend gesichert, wenn es dem politischen Ermessen der am Haushaltsaufstellungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane überlassen bleibe, ob sie das Vorherigkeitsgebot einhalten oder nicht. Es handele sich mithin nicht um ein Optimierungsgebot oder ein bloßes Terminziel, dessen Einhaltung lediglich nach Maßgabe einer Abwägung mit gegenläufigen Belangen anzustreben ist, sondern um eine grundsätzlich verbindliche Terminvorgabe. Auch dass eine Nichteinhaltung der Frist vielfach als sanktionslos¹⁴ bezeichnet werde, dürfe nicht zu der Annahme verleiten, ihre Beachtung stehe im Belieben der Verfassungsorgane. Ebenso wenig schließe diese "Sanktionslosigkeit" die Feststellung einer Verletzung verfassungsrechtlicher Pflichten im Rahmen eines Organstreitverfahrens¹⁵ aus. Ge-

¹² BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 79, 85.

¹³ VerfGH NRW, Urt. vom 30. Okt. 2012, Az. 12/11, juris, Rn. 51 ff.

¹⁴ So auch *Lieber* (Fn. 8), S. 633.

¹⁵ Ein Verstoß gegen das Vorherigkeitsgebot führt hingegen nicht zur Begründetheit einer abstrakten Normenkontrolle, siehe VerfGH NRW, Urt. vom 12. März 2013, Az. 7/11, juris.

meint sei vielmehr nur, dass eine Verletzung des Vorherigkeitsgebots die Wirksamkeit des – verspätet erlassenen – Haushaltsgesetzes unberührt lasse.

Aus dem zwingenden Charakter des Vorherigkeitsgebots folge, dass eine Überschreitung der Frist für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes in aller Regel ohne weiteres eine Verletzung der Verfassung darstelle. Der zusätzlichen Feststellung eines Verschuldens oder pflichtwidrigen Verhaltens der beteiligten Verfassungsorgane bedürfe es dazu nicht. Dieser verfassungsrechtliche Befund erlaube es allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen, in einer Haushaltsaufstellung, die die Terminvorgabe des Art. 81 Abs. 3 LV NRW verfehlt, keinen Verfassungsverstoß zu sehen. Eine solche – ungeschriebene – Ausnahme sei etwa für Fallgestaltungen in Erwägung zu ziehen, in denen die rechtzeitige Verabschiedung infolge eines unabwendbaren oder jedenfalls von der Verfassung in Kauf genommenen Ereignisses objektiv unmöglich gewesen ist, etwa weil ein beteiligtes Verfassungsorgan vorübergehend seine Handlungsfähigkeit verloren hat. Dies entspreche dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach niemand verpflichtet ist, Unmögliches zu leisten. Eine so begründete Ausnahme setze aber jedenfalls voraus, dass das Verfassungsorgan, bei dem die Verzögerung eingetreten ist, zwingende Gründe darlegt, die ihm die Einhaltung der in Art. 81 Abs. 3 LV NRW genannten Frist unmöglich gemacht haben. Von einem entsprechenden Ausnahmefall könne man etwa bei einer – wegen eines Haushaltskonflikts erfolgten – Auflösung des Parlaments ausgehen. Inhaltliche Schwierigkeiten der Regierung bei der Haushaltsaufstellung und das immer vorauszusetzende Bemühen, einen verfassungsmäßigen, ausgewogenen und mehrheitsfähigen Haushalt vorzulegen, erreichten die hohe Schwelle für eine ungeschriebene Ausnahme vom zwingenden Gebot der Vorherigkeit dagegen nicht.

bb) Folgerungen für den Haushaltsplan des Wahljahres

Einschränkungen für das Haushaltsjahr, in dem eine Wahl stattfindet, sieht das Vorherigkeitsgebot nicht vor. Zwingende Gründe für eine Ausnahme sind nicht ersichtlich. Da nach § 4 Satz 1 HGrG das Haushaltsjahr das Kalenderjahr ist, muss der Haushaltsplan also vor Beginn des Wahljahres für das gesamte Wahljahr festgestellt werden, unabhängig davon, wann die Wahl im folgenden Jahr stattfindet. Liegt der Wahltag zu Jahresbeginn, umfasst der vom alten Landtag festzustellende Haushaltsplan also einen Großteil des ersten Jahres der Wahlperiode des neuen Landtages. Aus dem Vorherigkeitsgebot ergibt sich dem-

nach nicht nur die Zulässigkeit eines wahlperiodenübergreifenden Haushaltsplanes für das Wahljahr, sondern auch die Pflicht zur Festsetzung eines solchen Haushaltsplanes.¹⁶

cc) Folgerungen für den Haushaltsplan des Haushaltsjahres nach der Wahl

Das Vorherigkeitsgebot gilt auch für das erste vollständige Haushaltsjahr, das dem Jahr der Landtagswahl folgt.¹⁷ Aus der Tatsache, dass in der Vergangenheit in Brandenburg die Haushaltspläne für die einer Landtagswahl folgenden Haushaltsjahre abweichend vom Vorherigkeitsgebot nicht vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt wurden,¹⁸ ergibt sich kein das Verfassungsgebot aufhebender oder aufweichender „Verfassungsbrauch“.¹⁹ Ein Verfassungsbrauch kann nicht durch Verfassungsbruch entstehen.²⁰

Daher besteht für den Landtag die Pflicht, auch den Haushaltsplan für das dem Wahljahr folgende Haushaltsjahr vor Beginn dieses Haushaltsjahres festzustellen. Für die Landesregierung besteht die Pflicht, den Entwurf so rechtzeitig einzubringen, dass eine ordnungsgemäße Befassung durch den Landtag möglich ist. Finden die Landtagswahlen so spät im Jahr statt, dass im Fall eines erst nach der Wahl eingebrachten Entwurfs ein Erlass des Haushaltsgesetzes bis zum Jahresende auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Beratung des Entwurfs im neuen Landtages nicht mehr möglich ist, ergibt sich aus dem Vorherigkeitsgebot die Pflicht des alten Landtags, das Haushaltsgesetz noch in seiner Wahlperiode zu verabschieden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Landtagswahlen im November stattfinden und die konstituierende Sitzung und damit der Beginn der neuen Wahlperiode (Art. 62 Abs. 4 Satz 2 LV) im Dezember liegt.

Für Landtagswahlen, die wie im Jahr 2019 Anfang September stattfinden, ist eine solche Verpflichtung des alten Landtags nicht anzunehmen. Der Gesetzgeber hat die Pflicht der

¹⁶ Unzutreffend daher *Schachtschneider* (Fn. 5), S. 10.

¹⁷ VerfGH NRW, Urt. vom 30. Okt. 2012, Az. 12/11, juris, Rn. 64: „Angesichts dieses klaren Regelungsinhalts verbietet sich auch eine schematische ‘Korrektur’ des Vorherigkeitsgebots dahingehend, dass es in bestimmten Fällen – etwa nach einer Landtagswahl – ausreichen soll, den Haushaltsentwurf ‘so rechtzeitig’ einzubringen, dass er vor Beginn des Haushaltsjahres im Landtag in erster Lesung beraten werden kann“; vgl. auch NdsStGH, Beschl. vom 1. Nov. 1998, Az. 1/98, juris, Rn. 18 ff.

¹⁸ Dazu im Einzelnen *Gröpl* (Fn. 5), S. 5 ff.

¹⁹ Zu Verfassungsbrauch und Verfassungsgewohnheitsrecht siehe *Gröpl* (Fn. 5), S. 28 f.

²⁰ Vgl. für die frühere Praxis des Bundes BVerfG, BVerfG, Urt. vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, juris, Rn. 106: Ein solches Gebaren, wo immer seine Gründe liegen mögen, könne nicht dazu führen, einen Verfassungswandel anzunehmen; ebenso für die Praxis in NRW VerfGH NRW, Urt. vom 30. Okt. 2012, Az. 12/11, juris, Rn. 62 f.

Landesregierung zur rechtzeitigen Vorlage der Haushaltsentwürfe in § 30 Satz 1 LHO konkretisiert. Danach soll der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Geht man für das Jahr 2019 davon aus, dass der erstmalige Zusammentritt des am 1. September 2019 neu gewählten Landtages, der gem. Art. 62 Abs. 4 Satz 1 LV innerhalb von dreißig Tagen nach der Wahl erfolgen muss, am 25. September 2019 stattfindet, so kann die Landesregierung die Entwürfe noch innerhalb der Frist einbringen, die der Landtag als Gesetzgeber der Landeshaushaltsordnung für ein ordnungsgemäßes Beratungsverfahren als ausreichend angesehen hat.²¹

Davon unberührt bleibt aber die Pflicht des neuen Landtages, den Haushaltsplan bis zum Jahresende festzusetzen. Die Grundlage hierfür bildet bei Landtagswahlen, die im September stattfinden, der Haushaltsentwurf der geschäftsführenden Landesregierung, also der Landesregierung in ihrer bisherigen Zusammensetzung. Zwar endet die Amtszeit des Ministerpräsidenten und damit auch der Minister gem. Art. 85 Abs. 1 LV mit Zusammentritt des neuen Landtages. Jedoch sind sie nach Art. 85 Abs. 2 LV verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger fortzuführen. Ändern sich die parlamentarischen Mehrheiten, können und müssen vom Regierungsentwurf abweichende haushaltspolitische Vorstellungen durch Änderungsanträge durchgesetzt werden.

d) Regelungen zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren

Sicherungen zugunsten künftiger Haushaltsjahre und damit der zukünftigen Gestaltungsfreiheit des Parlaments²² finden sich in den Vorschriften über die Kreditaufnahme in Art. 103 LV. Danach bedürfen die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Zudem dürfen die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

²¹ Die Entwürfe müssen in den neuen Landtag eingebracht werden, da am Ende der Wahlperiode des alten Landtages alle Beratungsmaterialien wegen des Diskontinuitätsgrundsatzes gem. § 104 GOLT als erledigt gelten.

²² Lieber (Fn. 8), S. 636.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1989²³ in der Vorschrift des Art. 115 GG, die zum damaligen Zeitpunkt der Brandenburger Bestimmung in Art. 103 LV entsprach, eine abschließende Begrenzung der Regelungsbefugnisse des Gesetzgebers zum Schutz künftiger Generationen gesehen. Zwar entspreche der Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehöre aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vor auszubestimmen. Wie weit dem Gesetzgeber dabei im Interesse künftiger Generationen Grenzen gezogen sind, habe das Grundgesetz in Art. 115 selbst festgelegt und damit das Demokratieprinzip insoweit verfassungskräftig konkretisiert. Dem Demokratieprinzip seien darüber hinausgehende Begrenzungen verfassungsrechtlich nicht zu entnehmen.

Der Frage, welche Folgerungen hieraus für wahlperiodenübergreifende Haushaltpläne zu ziehen sind, wird unter B.III.2.b) näher nachgegangen.

e) Änderungen des Haushalts

aa) Zulässigkeit von Nachtragshaushaltsplänen

Der durch Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan ist nicht unveränderlich. Vielmehr sieht Art. 101 Abs. 2 Satz 3 LV ausdrücklich die Möglichkeit eines Nachtragshaushaltsplans vor, der sich auf einzelne Einnahmen und Ausgaben beschränken kann. Aus der Kann-Regelung folgt, dass ein Nachtragshaushaltsplan nicht auf Einzeländerungen beschränkt ist, vielmehr kann der Haushaltsplan, wie jedes Gesetz, ganz oder in Teilen abgeändert werden. Auch ist nicht ersichtlich, dass ein Nachtragshaushaltsplan erst zulässig ist, wenn das Haushaltsjahr bereits begonnen hat. Typischerweise wird sich zwar ein Nachsteuerungsbedarf erst beim Haushaltsvollzug herausstellen. Aber insbesondere bei von der Landesverfassung ausdrücklich zugelassenen Mehrjahreshaushalten ist es denkbar, dass sich Änderungsbedarf bereits vor Beginn des Haushaltsjahres ergibt. Nichts anderes gilt, wenn ein Haushaltsplan vor Jahresbeginn festgestellt wurde und sich im Anschluss an die Verabschiedung des Haushalts die politischen Konstellation im Landtag ändert, sei es durch einen Koalitionswechsel, sei es aufgrund einer Neuwahl.

²³ BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 90.

bb) Aufhebung des Haushaltsgesetzes

Auch die Aufhebung des Haushaltsgesetzes und damit des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans ist nicht von vornherein ausgeschlossen. Wegen des Vorherigkeitsgebots ist die ersatzlose Aufhebung im laufenden Haushaltsjahr jedoch nicht zulässig. Denkbar wäre aber die Aufhebung vor Beginn des Haushaltsjahres. Da jedoch die Aufhebung des Haushaltsgesetzes den Landtag nicht von der Pflicht zum rechtzeitigen Erlass eines neuen Haushaltsgesetzes entbindet und die Nachtragshaushaltspläne nicht auf einzelne Titel beschränkt sind, der Haushaltsplan also ganz oder teilweise durch einen Nachtragshaushaltsplan ersetzt werden kann, dürfte eine solche Aufhebung nur im Ausnahmefall von Relevanz sein.

cc) Initiativrecht

Fraglich ist, ob Änderungen des Haushaltsplans durch einen Nachtragshaushaltsplan vom Landtag initiiert werden können. Da der Nachtragshaushaltsplan ebenso wie der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird, gelten hierfür grundsätzlich die Regelungen der Landesverfassung über die Einbringungen von Gesetzen. Nach Art. 75 LV können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtages, durch die Landesregierung oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden. Für Volksbegehren sieht Art. 76 Abs. 2 i.V.m. Art. 77 LV eine ausdrückliche Ausnahme für Initiativen zum Landeshaushalt vor. Einen vergleichbaren Ausschluss für Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtages regelt die Landesverfassung nicht. Andere Verfassungen beschränken hingegen das Initiativrecht für Haushaltsgesetze auf die Regierung. So regelt beispielsweise Art. 58 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, dass der Gesetzentwurf zur Feststellung des Haushaltsplans sowie Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans von der Landesregierung in den Landtag eingebracht werden. Für den Bund ergibt sich das ausschließliche Initiativrecht der Bundesregierung aus Art. 110 Abs. 3 GG, wonach die Gesetzesvorlage zur Feststellung des Haushaltsplans sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht werden.²⁴

Wenn die Landesverfassung drei vorlageberechtigten Gruppen (Landesregierung, Mitte des Landtages, Volksbegehren) vorsieht und speziell für Gesetze zum Landeshaushalt aus

²⁴ Vgl. BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 79.

diesem Kreis eine Gruppe (Volksbegehren) ausnimmt, so kann nicht angenommen werden, dass die Vorlageberechtigung einer weiteren Gruppe (Mitte des Landtags) aufgrund „ungeschriebenen Verfassungsrechts“ ausgeschlossen ist.²⁵ Richtig ist zwar, dass aufgrund der Komplexität der Haushaltsaufstellung der Haushaltsentwurf in der Praxis nur von der Landesregierung angefertigt werden und eingebracht werden kann. Für Änderungen durch Nachtragshaushaltspläne gilt dies aber nicht. Der Landtag nimmt für sich als Gesetzgeber selbstverständlich in Anspruch, die von der Landesregierung eingebrachten Entwürfe im parlamentarischen Beratungsverfahren zu ändern. Daher ist nicht erkennbar, warum eine solche Änderung im Falle eines einmal festgestellten Haushaltsplans ausschließlich aufgrund der Initiative der Landesregierung möglich sein sollte. Eine solche Schwächung des Budgetrechts des Parlaments bedürfte einer Stütze im Verfassungstext, die in der Landesverfassung nicht vorhanden ist.

Dieses Verständnis des Initiativrechts hatte auch der Verfassungsgeber. Bei den Verfassungsberatungen wurde im Unterausschuss 2 des Verfassungsausschusses²⁶ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Landesgesetzgeber wie bei anderen Gesetzen das Initiativrecht für das Haushaltsgesetz habe. Allerdings könne der Haushalt niemals aus der Mitte des Landtages heraus entwickelt werden. Es sei eine alte Tradition, dass das Haushaltsgesetz, das Spezialistenarbeit sei, von der Exekutive entwickelt werde und von der Legislative dann lediglich eine Bewilligung erfolge. Von der Überlegung, dass der Landtag selber das Haushaltsgesetz aufstellen solle, sei abzuraten, weil der Landtag nicht in der Lage sei, das zu tun. Der Entwurf müsse von der Landesregierung ausgearbeitet werden. Der Landtag habe jedoch das volle Budgetrecht und könne den Gesetzentwurf der Landesregierung in jeglicher Weise verändern.

Der Verfassungsgeber ging also davon aus, dass das Initiativrecht des Landtages von Rechts wegen nicht beschränkt ist, dass die Aufstellung des Haushalts aber der Sache nach nur von der Exekutive bewältigt werden kann. Da sich bei den in den Verfassungsberatungen nicht thematisierten Nachtragshaushaltsplänen die Komplexitätsproblematik nicht stellt, kann der Landtag hier sein Initiativrecht auch in der parlamentarischen Praxis wahrnehmen.

²⁵ So aber *Lieber* (Fn. 8). S. 633.

²⁶ Landtag Brandenburg, Dokumentation Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 950.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass dem Landtag ein Initiativrecht für Gesetze zur Feststellung von Nachtragshaushaltsplänen zusteht.²⁷

2. Vereinbarkeit mit den Vorgaben zur Begrenzung der Wahlperiode als Bestandteil des Demokratieprinzips

Wesentliches Element des in Art. 2 Abs. 1 LV verankerten Demokratieprinzips ist der Gedanke der Herrschaft auf Zeit.²⁸ Dieser findet seinen Ausdruck in der Begrenzung der Wahlperiode des Landtags auf fünf Jahre (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 LV). Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne müssen mit den sich hieraus ergebenden Vorgaben vereinbar sein.

a) Diskontinuität

Aus der Begrenzung der Wahlperiode ist das Diskontinuitätsprinzip abzuleiten.²⁹ Der Grundgedanke des Diskontinuitätsprinzips liegt in der lediglich auf Zeit erfolgenden Übertragung der Staatsgewalt vom Volk auf die zu seiner Repräsentation berufenen Vertreter. Mit dem Ende der Wahlperiode endet auch die demokratische Legitimation des Parlaments. Jede neue Wahl schafft somit eine neue unmittelbar vom Volk hergeleitete Legitimation sowohl des einzelnen Abgeordneten als auch des Parlaments.

Daraus ist insbesondere der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität abzuleiten. Aus diesem Grundsatz folgt, dass alle noch nicht abschließend behandelten Beratungsgegenstände als erledigt gelten (vgl. auch § 104 GOLT). In der neuen Wahlperiode müssen solche Beratungsgegenstände also neu eingebracht werden, wenn sie vom neuen Landtag behandelt werden sollen. Bereits vom alten Landtag vorgenommene Verfahrensschritte, beispielsweise Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände gemäß Art. 97 Abs. 4 LV, sind erneut vorzunehmen.

²⁷ Dass sich das Initiativrecht nach Art. 101 LV nicht auf die Landesregierung beschränkt, hat auch das Landesverfassungsgericht festgestellt, indem es darauf hinweist, dass anders als Art. 50 SchlHVerf nicht bereits Art. 101 LV (sondern erst Art. 76 Abs. 2 LV) eine Volksgesetzgebung zur Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts zwingend ausschließe, VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>.

²⁸ Vgl. zum Grundgesetz BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 90

²⁹ Dazu und zum Folgenden vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes.

Die sachliche Diskontinuität umfasst auch schlichte Landtagsbeschlüsse, nicht aber Gesetze³⁰. Da die Landesverfassung die Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz vorschreibt, hat sie damit zugleich festgelegt, dass Haushaltspläne nicht der Diskontinuität unterliegen. In Einklang mit dem Vorherigkeitsgebot folgt daraus, dass Haushaltspläne ihre Wirkung nicht verlieren, wenn im Haushaltsjahr oder vor Beginn des Haushaltsjahres eine Neuwahl des Landtages stattfindet.

Findet eine Landtagswahl beispielsweise im Februar statt und der Haushaltsplan wurde, wie geboten, durch Haushaltsgesetz im Vorjahr festgestellt, so unterliegt dieses Haushaltsgesetz nicht der Diskontinuität. Der Haushaltsplan gilt also auch nach Konstituierung des neugewählten Landtages für das gesamte Haushaltsjahr weiter.

Auch für Haushaltspläne, die ein Haushaltsjahr umfassen, das vollständig in der nächsten Wahlperiode liegt, greift das Diskontinuitätsprinzip nicht. Wird z.B. in der Wahlperiode des Siebenten Landtags Ende 2020 ein Doppelhaushalt für die Jahre 2021/2022 verabschiedet und kommt es im September 2021 – aus welchen Gründen auch immer – zu vorgezogenen Neuwahlen, so unterliegt auch in diesem Fall das Haushaltsgesetz, mit dem der Doppelhaushalt festgestellt wurde, nicht der Diskontinuität.

Da es für die Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes keinen Unterschied macht, ob die Neuwahlen regulär nach fünf Jahren stattfinden oder ob sie wegen einer vorzeitigen Auflösung des Landtages früher erfolgen müssen, würde auch das Haushaltsgesetz 2019/2020, wenn es so wie im Entwurf vorgesehen verabschiedet wird, nicht der Diskontinuität unterfallen.

b) Periodizität

Mangels Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes für Parlamentsgesetze stellt sich die Frage, ob aus dem Grundsatz der periodischen Erneuerung der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers anderweitige Grenzen für die zeitliche Reichweite parlamentarischer Gesetze erwachsen.

Für materielle (Fach-)Gesetze ist dies nicht der Fall. Diese sind, sofern sie nicht selbst eine zeitliche Begrenzung vorsehen, auf Dauer angelegt und gelten in der Regel über die

³⁰ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 143.

Legislaturperiode hinaus. Dies gilt auch für langfristig wirkende gesetzliche Grundentscheidungen wie beispielsweise die Zulassung der Kernenergieproduktion, die auch nach der Beendigung der Produktion wegen der Problematik der Endlagerung noch viele Generationen betreffen wird, oder für die Zustimmung zu Staatsverträgen wie dem Landesplanungsvertrag, die längere Kündigungsfristen vorsehen. Auch (Geld-)Leistungsgesetze sind zeitlich durch das Demokratieprinzip nicht begrenzt, selbst wenn sie Verpflichtungen des Landes normieren, die unabhängig von der Geltung eines Haushaltsplans (vgl. Art. 102 Nr. 1 a und b LV) zu erfüllen sind.³¹ Das gilt auch für Leistungen, die erst für eine künftige Wahlperiode vorgesehen sind. So sieht beispielsweise § 48b Abs. 4 Satz 1 des Brandenburgischen Beamtenbesoldungsgesetzes vor, dass Beamte im Jahr 2020 einen Sonderzuschlag von 200 Euro enthalten.

Auch Haushaltspläne enthalten Festsetzungen, die über das Haushaltsjahr und ggf. über die Wahlperiode hinausreichen. Zu nennen ist beispielsweise die Ausbringung von Planstellen. Wird ein Beamter auf Lebenszeit eingestellt, können daraus Verpflichtungen des Landes für mehrere Jahrzehnte folgen. Aber auch die Streichung von Stellen hat längerfristige Folgen, da bei neu entstehendem Bedarf Nachbesetzungen nicht immer ohne weiteres möglich sind. Andere Erweiterungen des zeitlichen Rahmens des Haushalts sind beispielsweise übertragbare Ausgaben und Ausgabereste, Verpflichtungsermächtigungen, Rücklagen oder Kreditermächtigungen.³² Nur für letztere sieht die Landesverfassung Begrenzungen zum Schutz künftiger Haushalte vor. Das Bundesverfassungsgericht hat aus den entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes, wie oben dargelegt, gefolgert, dass dem Gesetzgeber darüber hinausgehende Grenzen aus dem Demokratieprinzip nicht gezogen werden.

Daraus kann aber noch nicht der Schluss gezogen werden, dass das Demokratieprinzip für wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne keine zeitlichen Grenzen zieht. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf Kreditermächtigungen und damit ebenso

³¹ Das Landesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass über das klassische konstitutionelle Budgetrecht hinaus Haushaltsgewalt nach heutiger Auffassung auch im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung ausgeübt wird, VerGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>.

³² Nach Angaben der Landesregierung gegenüber dem Landesverfassungsgericht lag der Bindungsgrad des Haushaltsplans für das Jahr 2000 bei 98,6 %, vgl. VerGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>. Dies unterstreicht die Bedeutung der Bindungen durch Festsetzungen in früheren Haushaltsplänen und fachrechtliche Regelungen für die Ausgestaltung der künftigen Haushaltspläne.

wie die weiteren genannten Beispiele Fallgestaltungen, in denen der festgestellte Haushaltsplan Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne hat. Bei der Frage der wahlperiodenübergreifenden Haushaltspläne geht es hingegen um die Zulässigkeit der Feststellung des Haushaltsplans selbst. Hierbei kann nicht ohne weiteres eine Gleichsetzung des Haushaltsgesetzes mit materiellen Gesetzen vorgenommen werden. Denn die materiellen Gesetze sind nicht auf eine zeitliche Begrenzung angelegt, während die Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz auch bei Doppelhaushalten nach Jahren getrennt zu erfolgen hat (Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV). Haushaltsgesetze sind also von vornherein zeitlich begrenzt und einzelnen Kalenderjahren zuzuordnen. Die Frage der Zulässigkeit des Übergriffs des Gesetzgebers in die nächste Wahlperiode stellt sich daher hier deutlicher als bei sonstigen Gesetzen.

Allerdings kommt dieser Besonderheit des Haushaltsgesetzes kein maßgebliches Gewicht zu. Zum einen macht es für die Frage der demokratischen Legitimation wenig Unterschied, ob eine Beeinträchtigung des Haushaltsgesetzgebers durch ein Haushaltsgesetz (in Form von Kreditermächtigungen, Verpflichtungsermächtigungen etc.) bewirkt wird, das einen Haushaltsplan für ein vergangenes Haushaltsjahr festgestellt hat, oder ob die Beeinträchtigungen durch die Feststellung des Haushaltsplans für das laufende Haushaltsjahr erfolgt. Zum anderen ist es nicht selten möglich, im Haushaltsplan vorgesehene Ausgabeermächtigungen auch in einem Leistungsgesetz zu regeln. So sieht beispielsweise der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020 im Einzelplan 20 Zuschüsse für laufende Zwecke der politischen Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen in Höhe von 1,5 Millionen Euro vor. Die Verteilung der Mittel ergibt sich aus verbindlichen Erläuterungen. Denkbar wäre jedoch auch, die Höhe der Mittel und die Voraussetzungen ihrer Vergabe in einem Fördergesetz zu regeln.³³ In einem solchen materiellen Gesetz wäre eine schon im Jahr 2019 verabschiedete Regelung der Zuwendungshöhe von 1,5 Millionen für das Jahr 2020 ohne Zweifel unbedenklich.

Zudem wurden oben bereits Fallgestaltungen beschrieben, bei denen die (Fort-)Geltung des Haushaltsplans trotz Änderung der Legitimationsgrundlage verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Neben dem Fall eines Koalitionswechsels in der laufenden Wahlperiode ist

³³ Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Zuschüsse für laufende Zwecke der politischen Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen zur Heran- und Weiterbildung von Bürgern, S. 7 f.

die regelmäßig auftretende Konstellation der Fortgeltung des Haushaltsplans im Wahljahr zu nennen. Aufgrund des Vorherigkeitsgebots muss der Haushaltsplan für das Wahljahr vor Beginn des Jahres festgestellt werden. Liegt der Tag der konstituierenden Sitzung, die spätestens dreißig Tage nach der Wahl stattfinden muss, am Anfang des Jahres, gilt der vom alten Landtag festgestellte Haushaltsplan nahezu für das gesamte Haushaltsjahr. Der Unterschied zu einem vollständig das erste Kalenderjahr nach der Wahl umfassenden, vom alten Landtag festgestellten Haushaltsplan, wie dies für den Haushalt 2020 der Fall wäre, kann im Einzelfall daher unbedeutend sein.

Hinzu kommt, dass das Vorherigkeitsgebot, wie oben erörtert, eine rechtzeitige Verabschiedung des Haushalts auch für das auf die Wahl folgende Haushaltsjahr verlangt. Kann der neue Landtag aufgrund des spät im Jahr liegenden Wahltermins den Haushaltsplan nicht mehr feststellen, ist hierzu stattdessen der alte Landtag nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. In dieser Konstellation ergibt sich aus dem Vorherigkeitsgebot also die Notwendigkeit eines wahlperiodenübergreifenden Haushaltsplanes, der ein vollständiges Haushaltsjahr umfasst.

Schließlich dürfte auch der oben beschriebene Fall der vorgezogenen Neuwahl nicht zu einer nachträglichen Verfassungswidrigkeit eines ursprünglich ohne weiteres zulässigen Doppelhaushaltes führen.

Diese Fallgestaltungen zeigen, dass die Landesverfassung wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne zulässt und zum Teil sogar gebietet, ohne dass dem das Demokratieprinzip entgegensteht.

Weitergehende Beschränkungen lassen sich auch nicht für die Konstellation herleiten, in der sich, wie beim Doppelhaushalt 2019/2020, aus dem Vorherigkeitsgebot keine Pflicht zur wahlperiodenübergreifenden Haushaltsplanung ergibt und auch der besondere Fall der vorgezogenen Neuwahl nicht vorliegt. Dies stützt auch der Vergleich der Handlungsalternativen, die am Beispiel des Doppelhaushaltes 2019/2020 erläutert werden sollen:

Der Entwurf des Doppelhaushaltes 2019/2020 wurde von der Landesregierung im Jahr 2018 in den Landtag eingebracht. Wird das Haushaltsgesetz verabschiedet und damit auch der Haushaltsplan 2020 festgestellt, beansprucht dieser Plan mangels Diskontinuität der Parlamentsgesetze Geltung für das Jahr 2020. Der im September 2019 neu gewählte

Landtag kann den Haushaltsplan 2020 aber durch Nachtragshaushaltsplan ganz oder in Teilen ändern, sofern entsprechende Mehrheiten vorhanden sind.

Wird der Haushaltsplan für 2020 nicht festgestellt, muss die geschäftsführende Landesregierung den Entwurf nach der konstituierenden Sitzung im September 2019 in den Landtag einbringen. Da die Regierung in ihrer bisherigen Zusammensetzung tätig ist, dürfte dieser Entwurf jedenfalls im Hinblick auf die haushaltspolitischen Schwerpunkte nicht wesentlich von dem derzeitigen Entwurf des Doppelhaushalts abweichen, sofern nicht unvorhergesehene Entwicklungen eintreten. Der im September 2019 neu gewählte Landtag ist verpflichtet, bis zum Jahresende einen Haushaltsplan festzustellen. Er kann zu dem Entwurf der Landesregierung Änderungsanträge einbringen und diese verabschieden, sofern entsprechende Mehrheiten vorhanden sind.

Die Einflussmöglichkeiten des neuen Landtags – in dem einem Fall durch einen Nachtragshaushalt, in dem anderen Fall durch Änderungsanträge – unterscheiden sich also in beiden Varianten nicht wesentlich.

Der einzige markante Unterschied liegt vielmehr darin, dass das Haushaltsgesetz 2020 in der Variante der Einbringung nach der Wahl im September 2019 noch einer parlamentarischen Mehrheit im neuen Landtag bedarf; andernfalls gelten die Regelungen der Übergangsermächtigung in Art. 102 LV. Im Fall des bereits 2018 beschlossenen Doppelhaushaltes hingegen gilt das Haushaltsgesetz für 2020, soweit keine Änderungen beschlossen werden. In beiden Fällen kann aber eine jeweilige Mehrheit im Landtag ihre Vorstellungen durchsetzen, sodass das ebenfalls im Demokratieprinzip wurzelnde Mehrheitsprinzip (Art. 65 LV) jeweils zum Tragen kommt.

Der Unterschied ist daher nur von Bedeutung, wenn der neue Landtag so zusammengesetzt sein sollte, dass eine Mehrheit den festgestellten Haushaltsplan für 2020 zwar ablehnt, aber wegen konträrer Auffassungen davon, was stattdessen gelten soll, keine (konstruktive) Mehrheit zu einem Nachtragshaushaltsplan zustande kommt. Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Vorherigkeitsgebot auch für eine solche Fallgestaltung gilt. Der Landtag muss also grundsätzlich alles ihm Mögliche veranlassen, damit ein Haushaltsplan für 2020 festgestellt werden kann. Nimmt man an, dass der Fall einer Neuwahl mit unklaren Mehrheiten im Landtag – zumindest nach Auslotung aller Kompromissmöglichkeiten – eine Ausnahme vom Vorherigkeitsgebot rechtfertigt, so hat eine den festgestellten Haushaltsplan ablehnende Mehrheit im äußersten Fall die Möglichkeit, das

Haushaltsgesetz für 2020 aufzuheben. Im Übrigen ist der Verfassung nicht zu entnehmen, dass sie eine haushaltslose Zeit unter Abweichung vom Vorherigkeitsgebot gegenüber der Geltung eines vom alten Landtag festgestellten Haushaltsplanes den Vorzug gibt. Insbesondere ist aus der Verfassung kein Grundsatz abzuleiten, dass „das Volk durch seine Wahlentscheidung auch instabile politische Verhältnisse zu verantworten und deren Konsequenzen zu spüren“ hat.³⁴ Die Landesverfassung ist im Gegenteil gerade bei unklaren Mehrheitsverhältnissen auf Kontinuität ausgerichtet. Das zeigt sich vor allem bei den Regelungen über die Rückbindung des Ministerpräsidenten und damit der gesamten Landesregierung an den Landtag. Nach Art. 83 Abs. 2 Satz 2 LV ist in einem dritten Wahlgang zum Ministerpräsidenten gewählt, wer die meisten Stimmen erhält. Vorschlagsberechtigt ist nach Art. 83 Abs. 1 Satz 2 LV jeder Abgeordnete. Auch wenn in einem neuen Landtag also eine konstruktive Mehrheit fehlt, ermöglicht dies eine Regierungsbildung. Eine Absetzung des Ministerpräsidenten (und damit der Minister) ist hingegen gem. Art. 86 LV nur dadurch möglich, dass der Landtag einen neuen Ministerpräsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählt. Zur Sicherung der Stabilität ist demnach auch ein nur von einer Minderheit gestützter Ministerpräsident lediglich durch eine konstruktive Mehrheit der Landtagsabgeordneten absetzbar.

Nach alledem kann festgehalten werden, dass sich aus dem Grundsatz der periodischen Erneuerung der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers keine Beschränkungen für die Zulässigkeit wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne ergeben.

c) Revisibilität

Nach dem oben Gesagten führen die zeitliche Begrenzung der Wahlperiode und das Erfordernis einer periodischen Erneuerung der Legitimation des Parlaments durch Wahlen nicht zu einem Verbot gegenüber dem Parlament, über seine Wahlperiode hinausreichende gesetzliche Regelungen zu erlassen. Die zeitliche Begrenzung der Herrschaft verlöre jedoch weitgehend ihren Sinn, wenn das neu legitimierte Parlament nicht befugt wäre, diese Regelungen aufzuheben oder abzuändern. Die grundsätzliche³⁵ Revisibilität der parla-

³⁴ So aber wohl *Gröpl* (Fn. 5), S. 32.

³⁵ Andere Verfassungsgrundsätze wie der aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Grundsatz des Vertrauensschutzes können einer Revisibilität entgegenstehen.

mentarischen Entscheidungen ist daher wesentlich für die demokratische Herrschaft auf Zeit.³⁶

Dies gilt auch für die durch Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltspläne. Nach dem Landesverfassungsgericht beinhaltet das Budgetrecht des Parlaments zwar zunächst nur, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in den vor Beginn des Haushaltsjahres durch formelles Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingestellt werden. Allerdings habe das Budgetrecht im Zuge der Entwicklung zu einem rein parlamentarischen Regierungssystem einen Funktionswandel erfahren. Die Bewältigung des Machtkonflikts zwischen Legislative und Exekutive sei gegenüber der umfassenden Steuerungsfunktion in den Hintergrund getreten. Durch die mit der Budgetbewilligung verbundene Entscheidung über die Prioritäten und durch die Verteilungsentscheidungen im Einzelnen erlangten die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil. Schutzgegenstand des Budgetrechts sei daher auch das Recht der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung, ihr politisches Programm, das mit der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten hat, in Gestalt des – in der Regel in komplizierten politischen Aushandlungsprozessen erreichten – Haushaltsplans zu verwirklichen.³⁷

Die Änderbarkeit der Haushaltspläne ergibt sich aus der in Art. 101 Abs. 2 Satz 3 LV vorgesehenen Zulässigkeit von Nachtragshaushaltsplänen und – bei Beachtung des Vorherigkeitsgebots – der Zulässigkeit der Aufhebung eines Haushaltsgesetzes.

Allein die grundsätzliche Änderbarkeit der Haushaltspläne gewährleistet jedoch noch nicht die hinreichende Effektivität des Budgetrechts des neugewählten Parlaments, die der demokratische Grundsatz der Herrschaft auf Zeit erfordert. Vielmehr ist geboten, dass das Parlament die Möglichkeit hat, einen vom alten Parlament festgestellten Haushaltsplan ohne Mitwirkung der Regierung abzuändern, oder dass dem Parlament zumindest hinreichend effektive Mittel zur Verfügung stehen, um die Regierung zu einer erforderlichen Mitwirkung zu bewegen. Wie der Fall des Doppelhaushaltes 2019/2020 zeigt, wäre eine neue parlamentarische Mehrheit auf die Mitwirkung der bloß geschäftsführend tätigen Landesregierung in ihrer bisherigen Zusammensetzung angewiesen, wenn dem Landtag

³⁶ Ausführlich Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz (Fn. 6), S. 5 ff.

³⁷ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>.

kein eigenes Initiativrecht zukommen würde. Wie oben dargelegt, kommt dem Landtag Brandenburg – anders als beispielsweise dem Bundestag – jedoch das Initiativrecht für Nachtragshaushaltspläne zu. Eine neue parlamentarische Mehrheit könnte daher ohne Zutun der geschäftsführenden Landesregierung einen Nachtragshaushalt einbringen und beschließen. Dies ist auch nicht praktisch unmöglich, wie die Tatsache zeigt, dass in der parlamentarischen Praxis zu einem Haushaltsentwurf zahlreiche Änderungsanträge aus der Mitte des Landtages eingebracht werden.

Nach der Landesverfassung sind demzufolge wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne mit den Vorgaben zur Begrenzung der Wahlperiode als Bestandteil des Demokratieprinzips vereinbar.

3. Verbot des Rechtsmissbrauchs

Wie jedes Rechts unterliegt auch das Recht des Landtages zur Feststellung wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne dem Verbot des Rechtsmissbrauchs. Wann ein solcher anzunehmen ist, kann nicht allgemein, sondern nur nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden. Findet eine Landtagswahl am 1. September statt, so stellt die Feststellung eines Haushaltsplans durch einen Doppelhaushalt für das Folgejahr jedenfalls keinen Rechtsmissbrauch dar, weil der neu gewählte Landtag auch bei Einbringung des Haushaltsgesetzes bis zum 30. September durch die geschäftsführende Landesregierung, wie oben erläutert, keine wesentlich anderen Möglichkeiten zur Gestaltung des Haushaltes hätte. Etwas anderes könnte beispielsweise anzunehmen sein, wenn der Landtag noch vor der Landtagswahl im September einen Doppelhaushalt für die beiden Folgejahre beschließen würde.

IV. Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht

Das einfache Bundesrecht, insbesondere das Haushaltsgrundsätzegesetz, enthält keine spezifischen Bestimmungen zu wahlperiodenübergreifenden Haushaltsplänen. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, dem die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen muss, enthält keine Vorgaben, die über die Vorgaben der Landesverfassung hinausgehen. Auch im EU-Recht finden sich keine Regelungen über wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne der Bundesländer.

V. Ergebnis

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne sind in Brandenburg grundsätzlich zulässig.

Aus dem Vorherigkeitsgebot der Landesverfassung ergibt sich die Verpflichtung, den Haushaltsplan für das Jahr, in dem eine Landtagswahl stattfindet, vor Beginn dieses Wahljahres festzustellen.

Ist eine rechtzeitige Feststellung des Haushalts für das dem Wahljahr folgende Jahr durch den neugewählten Landtag nicht möglich, weil die Landtagswahl am Ende des Wahljahres stattfindet, so ist der alte Landtag auch verpflichtet, den Haushaltsplan für das auf das Wahljahr folgende Jahr festzusetzen. Eine solche Verpflichtung besteht jedoch jedenfalls dann nicht, wenn der neugewählte Landtag spätestens bis zum 30. September zusammentritt.

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne sind mit den Vorgaben zur Begrenzung der Wahlperiode als Bestandteil des Demokratieprinzips vereinbar, weil der vom alten Landtag festgestellte Haushaltsplan vom neugewählten Landtag durch einen Nachtragshaushaltsplan änderbar ist und dem Landtag ein Initiativrecht zur Einbringung eines Nachtragshaushaltsgesetzes zukommt. Parlamenten anderer Länder und dem Bundestag kommt ein solches Initiativrecht nicht zu, sodass hier wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne eher verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sind als nach der Verfassungsrechtslage in Brandenburg.

Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne können im Einzelfall einen verbotenen Rechtsmissbrauch darstellen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn im Jahr einer Landtagswahl der alte Landtag einen Doppelhaushalt für die beiden auf das Wahljahr folgenden Jahre verabschiedet.

Für den Doppelhaushalt 2019/2020 bedeutet dies: Die teilweise in die Wahlperiode des Siebenten Landtags hineinreichende Feststellung des Haushaltsplans für das Jahr 2019 durch den Sechsten Landtag ist rechtlich geboten. Die in die Wahlperiode des Siebenten Landtags hineinreichende Feststellung des Haushaltsplans für das Jahr 2020 durch den Sechsten Landtag ist rechtlich nicht geboten, aber zulässig. Die Feststellung eines Doppelhaushaltsplans für die Jahre 2019 und 2020 durch den Sechsten Landtag ist damit insgesamt mit höherrangigem Recht vereinbar.